December 21, 1992

CONSULTATION GUIDELINES FOR MANAGERS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Canadians desire and demand more direct involvement in government decision-making. Parliamentary institutions provide for the democratic representation of all Canadians. Canada's democratic political traditions provide for the establishment of broad public policy directions and priorities. **Accordingly, it is the policy of the Government of Canada to pursue and to promote consultation with Canadians in the development of public policy and in the design of programs and services.**

Ministers propose legislation. Parliament enacts legislation. Departments and public servants support government priorities and legislation through the effective provision of service to the public, which includes an ongoing and open consultative culture.

Consultation with Canadians supports and strengthens the individual roles of ministers and the collective responsibilities of Cabinet in the decision-making process. In recognizing the rights of Canadians to have their voices heard and their views carefully considered, consultation also provides ministers and their officials with the ideas, input, opinions and options put forward by the public for responsive and responsible policy and program decisions, and for the establishment of government priorities.

Consultation enhances service to Canada and to Canadians by involving members of the public in program and policy matters that affect them directly or indirectly. Public consultation benefits both those in government and those served by government by:

- creating a climate in which the government and the public can exchange views, ideas, and information that result in policies and programs responsive to public priorities, needs, and concerns;

- broadening the decision-making sphere by engaging all interested members of the public in seeking consensus on policy and program objectives;

- providing the public with a better understanding of policy and program options, and government responsibilities and constraints; and,

- promoting a more favourable environment for decisions, thus maximizing the potential for concurrence and minimizing the potential for conflict.

Consultation takes many forms, both **formal** and **informal**. Informal consultation occurs regularly and routinely, involving public servants in a variety of settings and circumstances. Whether the activity is a telephone call, a "coffee shop" encounter, an over-the-counter discussion, or a personal letter, public servants should take advantage of all situations to assure clients and stakeholders that their ideas are important and their views are valued. Informal consultation should be a regular part of any organization's consultation activities. It is an important and personal means of relating to and serving members of the public.

There are many more formal and structured means of public consultation. These include departmental advisory bodies, public discussion papers, open houses, focus group meetings, multi-stakeholder negotiations, "armchair" discussions, targeted briefings, workshops, questionnaires, toll-free telephone lines, and town hall meetings. Organizations themselves are best positioned to identify who their consultation partners are and how they can be consulted.

While the types of formal and informal consultation activities are various, there are attributes that apply to all. **Appendix A** lists a set of principles that should be considered in the context of an organization's consultation activities. The important thing is for each department and agency to know its stakeholders and to have a consultation strategy established that appropriately encourages and provides for input from the public.

Consultation is not synonymous with consensus. It is, however, a process that permits and promotes the two-way flow of ideas and information among all sectors of society and between them and the government. The process ensures that Canadians are aware of and consulted about options that ultimately will become decisions affecting their lives. Effective consultation is based on principles of openness, transparency, integrity, and mutual respect. As with the communications function, consultation is a shared management responsibility, that is, one that is the responsibility of every manager in the public service. As with all management responsibilities, satisfactory consultation requires good planning, research, analysis, advice and feed-back.

The Government of Canada's commitment to meaningful, open, and ongoing public consultation requires the commitment of ministers, senior managers, line departments, and central agencies. Each must demonstrate leadership in building a client-centred and consultative culture.

MINISTERS determine government priorities in consultation and provide leadership in consultation through their respective departments and agencies. Ministers ensure that their clear responsibilities in determining public policy are not compromised and that public servants are not drawn into partisan political controversy. Ministers define the consultation responsibilities and authority of ministerial staff and establish procedures for liaison with ministerial staff and deputy ministers.

DEPUTY HEADS identify and implement systematic means by which effective consultation becomes part of the department's routine practices. In so doing, deputies devise departmental consultation policies or other appropriate administrative mechanisms that reflect the government's consultation guidelines. Deputies are accountable for ensuring that consultation is an integral part of program design and delivery. Deputies are accountable for ensuring that consultative skills receive full consideration in staff hiring, training, and development decisions.

THE PRIVY COUNCIL OFFICE provides advice and guidance on developing and implementing consultation and support to promote effective consultation by and among departments through the collection and exchange of information on organizations' consultation policies, strategies, and activities, on innovations, and on exemplary consultative practices.

TREASURY BOARD SECRETARIAT supports the creation and maintenance of a consultative culture by developing ways of promoting easy public access to information about government services (thus enhancing public awareness and interest in government policies, programs, and services) and by helping organizations develop consultation policies and evaluate and learn from their consultation experience.

THE CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT and the **PUBLIC SERVICE COMMISSION**, through its Special Operating Agency for Training and Development, develops appropriate training methods to ensure that public servants both in the National Capital Region and in the regions have access to training and development in consultation.

Evaluation, including client validation, is essential to the development of a consultative culture in government.

THE COMMITTEE OF SENIOR OFFICIALS assesses the performance and commitment of deputy heads with respect to consultation and improved service to the public, both within departments and agencies and with clients and stakeholders.

Departments and agencies are encouraged to evaluate regularly the quality of internal and external consultation. Periodic surveys will be conducted by central agencies to assist departments and agencies in monitoring and assessing the development of a consultative culture within their organizations and with clients and stakeholders.

This and other information respecting the government's consultations will be included in the annual report of the Head of the Public Service to the Prime Minister on the state of public service renewal in Canada.

APPENDIX A

PRINCIPLES OF CONSULTATION

(1) Consultation with Canadians is intrinsic to effective public policy development and service to the public. It should be a first thought, not an after-thought.

(2) To be effective, consultation must be based on openness, trust, integrity, mutual respect for the legitimacy and point of view of all participants, and transparency of purpose and process.

(3) The outcome of consultation should not be predetermined. Consultation should not be used to communicate decisions already taken.

(4) The initiative to consult may come from inside government or outside - each should respond as constructively as it can.

(5) Whenever possible, consultation should involve all parties who can contribute to or are affected by the outcome of consultation.

(6) Participants in a consultation should have clear mandates. Participants should have influence over the outcome and a stake in implementing any action agreed upon.

(7) Some participants may not have the resources or expertise required to participate. Thus, financial assistance or other support may be needed for their representation to be assured.

(8) Effective consultation is about partnership. It implies shared responsibility and commitment: a clear, mutual understanding of the issues, objectives, purpose, and expectations of all parties is essential; the agenda and process should be negotiable; any constraints should be established from the outset.

(9) Participants should have a realistic idea of how much time a consultation is likely to take and plan for this in designing the process.

(10) All participants must have timely access to relevant and easily understandable information and commit themselves to sharing information.

(11) Effective consultation will not always lead to agreement; however, it should lead to a better understanding of each other's positions.

(12) Where consultation does lead to agreement, whenever possible, participants should hold themselves accountable for implementing the resulting recommendations.

(13) Effective consultation requires follow-through. Participants are entitled to know what use is made of the views and information they provide; they should also be made aware of the impact their ideas and involvement ultimately have on government decision-making.

(14) The skills required for effective consultation are: listening, communicating, negotiating and consensus building. Participants should be trained in these skills.

* The **Principles of Consultation** are modelled on the sixteen principles enunciated in the October 1990 Report of the Task Force on Service to the Public and reflect the comments of departmental Deputy Heads.

Gouvernement du Canada Government of Canada
Bureau du Conseil privé Privy Council Office

Lignes directrices en matière de consultation à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale

Le 21 décembre 1992

English

Les Canadiens souhaitent et exigent qu'on les fasse participer davantage aux décisions politiques. Les institutions parlementaires assurent la représentation démocratique de tous les Canadiens, et la tradition de démocratie politique du Canada pourvoit à l'élaboration des grandes orientations et priorités en matière de politique. En conséquence, le gouvernement du Canada a pour politique de prôner et de promouvoir la consultation des Canadiens dans l'élaboration de ses politiques et la conception de ses programmes et services.

Le Parlement étudie les lois que proposent les ministres et les adopte. En donnant au public un service efficace, dans un esprit de consultation ouverte et continuelle, les ministères et les fonctionnaires appuient les mesures législatives et contribuent à la réalisation des objectifs prioritaires du gouvernement.

La consultation des Canadiens étaye et renforce le rôle de chaque ministre et les responsabilités collectives du Cabinet dans le processus de décision. En reconnaissant le droit des Canadiens d'être écoutés et d'avoir l'assurance que leurs opinions seront sérieusement considérées, la consultation fait également profiter les ministres et leurs hauts fonctionnaires des idées, opinions et suggestions mises de l'avant par le public sur les façons dont le gouvernement peut s'assurer de prendre des décisions qui tiennent compte des préoccupations des Canadiens pour élaborer ses politiques et programmes et établir ses priorités.

Consulter les Canadiens pour élaborer des programmes et des politiques qui les concernent directement ou indirectement est profitable au pays et aux citoyens. La consultation du public par les gouvernements profite aux uns et aux autres de différentes façons:

- elle crée un climat propice à l'échange d'opinions, d'idées et d'information entre le gouvernement et la population, ce qui fait que les politiques et les programmes répondent mieux aux priorités, aux besoins et aux préoccupations des Canadiens;
- elle élargit la sphère de prise de décisions pour y inclure toutes les personnes intéressées à chercher un consensus sur les objectifs des politiques et des programmes;
- elle permet au public de mieux comprendre les choix, les responsabilités et les obligations du gouvernement quand vient le temps d'établir une politique ou un programme;
- elle crée un environnement plus favorable aux décisions, ce qui a pour effet d'accroître les chances d'entente et de diminuer les risques de conflit.

La consultation publique se fait de bien des façons, tant officielles qu'informelles. De façon informelle, elle se fait systématiquement tous les jours, dans le cours normal des activités des fonctionnaires et dans une foule d'occasions et de circonstances. Qu'il s'agisse d'une simple conversation téléphonique, d'une rencontre à la cafétéria, d'une conversation de guichet ou d'une lettre personnelle, les fonctionnaires devraient profiter de toutes les occasions pour donner aux clients et aux intervenants la conviction que leurs idées sont importantes et que leurs opinions sont les bienvenues. La consultation informelle devrait faire normalement partie du programme de consultation de chaque organisation. Elle constitue un moyen important et personnel d'entrer en contact avec le public et de le servir.

Il existe bien d'autres mécanismes de consultation publique plus officiels et plus structurés, comme les organes consultatifs ministériels, les documents de consultation publics, les journées d'accueil, les réunions de groupes

de discussion, les rencontres avec les intervenants de tous horizons, les discussions entre cadres, les séances d'information "ciblées", les ateliers, les questionnaires, les lignes téléphoniques sans frais et les rencontres locales avec la population. Ce sont les organisations elles-mêmes qui sont le mieux placées pour déterminer qui sont leurs collaborateurs en matière de consultation et comment ils peuvent être consultés.

Bien que les types d'activités de consultation officielle et informelle soient très variés, ils ont tous en commun certaines caractéristiques. On trouvera à l'annexe "A" une série de principes dont une organisation doit tenir compte dans ses activités de consultation. Ce qui importe, c'est que chaque ministère et organisme connaisse ses intervenants et ait une stratégie de consultation permettant et encourageant la participation du public.

Consultation ne veut pas dire consensus. C'est un processus qui permet et favorise l'échange d'idées et d'information entre tous les secteurs de la société et entre ceux- ci et le gouvernement. La consultation publique garantit que les Canadiens sont au courant des avenues ouvertes au gouvernement devant une décision qui influera sur leur vie, et qu'ils sont consultés. Pour être efficace, la consultation doit être basée avant tout sur l'ouverture, la transparence, l'intégrité et le respect mutuel. La consultation, comme la communication, est une fonction de gestion collective en ce sens qu'elle est la responsabilité commune de tous les gestionnaires de la fonction publique. De même que pour n'importe quelle responsabilité de gestion, il faut, pour obtenir des résultats satisfaisants en consultation, prévoir une bonne base de planification, de recherche, d'analyse, de conseils et de rétroaction.

L'engagement qu'a pris le gouvernement du Canada de favoriser une consultation fructueuse, ouverte et constante exige des ministres, des gestionnaires supérieurs, des ministères d'exécution et des organismes centraux qu'ils fassent tous preuve de leadership dans l'implantation d'une culture de la consultation axée sur le service aux clients.

Les MINISTRES déterminent les priorités du gouvernement en matière de consultation et exercent un leadership sur ce plan dans leur ministère ou organisme. Ils veillent à ne pas mettre en jeu leur responsabilité très claire d'établir les politiques gouvernementales et veillent à ce que les fonctionnaires soient à l'abri de controverses teintées de partisanerie politique. Il leur revient aussi de définir les responsabilités et pouvoirs de leur personnel en matière de consultation et d'établir les mécanismes de liaison avec le personnel du ministère et les sous-ministres.

Les ADMINISTRATEURS GÉNÉRAUX déterminent et mettent en oeuvre des moyens systématiques d'intégrer la consultation dans les pratiques courantes de leur ministère. Pour cela, ils élaborent les politiques de consultation du ministère ou d'autres mécanismes administratifs indiqués, conformes aux lignes directrices du gouvernement en matière de consultation. Ils doivent veiller à ce que la consultation fasse partie intégrante de la conception et de la prestation des programmes. Il leur incombe aussi de s'assurer qu'on tient compte des compétences en matière de consultation dans les décisions d'embauche, de formation et de perfectionnement du personnel.

Le BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ fournit des conseils et des avis concernant la conception et la mise en oeuvre de mécanismes de consultation et il aide à en assurer l'efficacité parmi les ministères en recueillant et en échangeant de l'information sur les politiques, stratégies, activités et innovations des organisations en matière de consultation et sur les pratiques exemplaires de consultation. Le SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR contribue à l'implantation et au maintien d'une culture de la consultation en concevant des moyens qui facilitent, au public l'accès aux renseignements sur les services gouvernementaux. Ce faisant, il suscite l'intérêt des Canadiens pour les politiques, programmes et services gouvernementaux. Le Secrétariat aide également les organisations à élaborer des politiques de consultation, à évaluer ces politiques et à en tirer des renseignements.

Le CENTRE CANADIEN DE GESTION et la COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE (par l'intermédiaire de son organisme de service spécial dans le domaine de la formation et du perfectionnement) mettent au point des méthodes de formation propres à assurer à tous les fonctionnaires, tant dans la Région de la Capitale nationale qu'ailleurs au pays, des possibilités de formation et de perfectionnement en consultation.

L'implantation d'une culture de la consultation au sein de l'administration fédérale ne peut se faire sans une forme quelconque 'évaluation du degré de satisfaction des clients.

Le COMITÉ DES HAUTS FONCTIONNAIRES évalue l'efficacité des administrateurs généraux sur les plans de la consultation et de l'amélioration des services au public ainsi que leur degré d'engagement relativement à

ces objectifs, tant à l'intérieur des ministères et organismes qu'auprès des clients et des intervenants.

On encourage les ministères et organismes à évaluer régulièrement la qualité de leurs méthodes de consultation interne et externe. Les organismes centraux effectueront périodiquement des enquêtes afin d'aider les ministères et organismes à surveiller et évaluer la façon dont s'effectue l'implantation d'une culture de la consultation au sein de leur organisation et dans leurs rapports avec les clients et les intervenants.

Ces données et d'autres informations concernant les activités de consultation au sein du gouvernement seront incluses dans le rapport annuel du chef de la fonction publique au Premier ministre sur la progression du renouvellement de la fonction publique canadienne.

ANNEXE A

Principes de consultation

1. La consultation des Canadiens est inhérente à l'élaboration efficace d'une politique d'intérêt et au service au public. La consultation devrait se faire au tout début et non pas après coup.

2. Pour être efficace, la consultation doit être fondée sur l'ouverture, la confiance, l'intégrité, le respect du point de vue de tous les participants, ainsi que sur la clarté des buts et du processus.

3. L'issue de la consultation ne doit pas être déterminée à l'avance. La consultation ne doit pas servir à communiquer des décisions déjà prises.

4. La décision de recourir à la consultation peut venir du gouvernement même, ou de l'extérieur : chaque partie doit réagir de façon aussi constructive que possible.

5. Dans la mesure du possible, le processus de consultation devrait réunir tous les intervenants pouvant y apporter une contribution ou appelés à en sentir les effets.

6. Les participants au processus de consultation devraient avoir un mandat explicite. Ils devraient pouvoir influencer le processus et avoir intérêt à mettre en oeuvre les mesures convenues.

7. Certains participants peuvent ne pas avoir les ressources ou l'expertise voulues pour prendre part au processus de consultation. Il peut donc être nécessaire de leur accorder une aide financière ou une autre forme de soutien pour qu'ils puissent participer.

8. La bonne consultation suppose une association. Elle entraîne le partage de la responsabilité du processus et de son résultat : il est essentiel que toutes les parties comprennent bien les questions à l'étude, les objectifs et les attentes mutuelles; le programme et les méthodes devraient être négociables; les contraintes devraient être établies dès le départ.

9. Les participants devraient avoir une idée réaliste du temps nécessaire à la consultation et en tenir compte en élaborant son déroulement.

10. Tous les participants doivent avoir accès, à temps, à une information pertinente et facile à comprendre, et s'engager à mettre en commun l'information dont ils disposent.

11. Une bonne consultation n'aboutit pas toujours à un consensus; cependant, elle devrait permettre de mieux comprendre le point de vue de chacun des participants.

12. Quand la consultation débouche sur un consensus, les participants devraient, dans la mesure du possible, assumer la responsabilité de la mise en application des recommandations qui en résultent.

13. Une bonne consultation comprend un suivi. Les participants ont le droit de savoir ce qu'il advient des opinions et de l'information fournies; ils doivent être mis au courant du rôle que leurs idées et leur participation ont pu jouer dans les décisions du gouvernement.

14. Une bonne consultation nécessite divers talents : savoir écouter, savoir communiquer, savoir négocier et

savoir dégager un consensus. Les participants doivent recevoir la formation nécessaire pour acquérir ces compétences.

Les Principes de consultation sont fondés sur les seize principes énoncés en octobre 1990 dans le rapport du Groupe de travail sur le service au public, et ils ont été modifiés pour tenir compte des commentaires formulés par les administrateurs généraux sur le projet de lignes directrices.

Canada